Vereinbarkeit landesrechtlicher Gesetzes-bestimmungen mit dem Reichsrecht.

Auszug
aus einer Schrift zur Erlangung der juristischen Doktor-würde (Dr. iur.) bei der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich Wilhelms-Universität in Breslau

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

vorgelegt von

Fritz Foerder
Regierungs-Referendar

Breslau 1926
Druck: Volkswacht-Buchdruckerei G. m. b. H., Breslau 2.

Gedruckt mit Genehmigung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.
Referent: Professor Dr. Gretener

Den bereits im alten Recht, wenn auch in anderer Form, in Art. 2 S. 1 der alten Reichsverfassung ausgesprochenen Grundsatz „Reichsrecht bricht Landesrecht" hat die neue Reichsverfassung in Art. 13 übernommen. Den darin liegenden Gedanken hat sie jedoch weiter entwickelt, indem sie sich nicht mit der Feststellung des Grundsatzes allein begnügte, sondern — unter gewissen Voraussetzungen — die Möglichkeit geschaffen hat, durch höchstrichterliche Entscheidung festzulegen, „ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist" oder nicht (Art. 13 Abs. 2). Damit ist keineswegs dem früheren Rechtszustand ein Ende gemacht, wonach den Gerichten die Kompetenz zustand, bei Beurteilung eines praktischen Einzelfalles etwa zur Anwendung kommende Landesgesetze auf ihre Reichsgesetzmäßigkeit zu prüfen und deren Anwendung eventuell zu verneinen. Hat doch erst unlängst das Preußische Oberverwaltungsgericht in einer Entscheidung vom 7. 1. 1926 die Vorschriften des preußischen Hebammengesetzes vom 20. 7. 1922, 31. 12. 1922, 15. 3. 1923, soweit sie für die Zulassung der Hebammen eine besondere Niederlassungsgenehmigung vorsehen, für unvereinbar mit der Reichsgewerbeordnung und deshalb für nicht rechtsverbindlich erklärt. Ferner findet sich in § 72 der bayerischen Verfassungsurkunde die Bestimmung, daß die mit der Rechtspflege betrauten Behörden bei Entscheidungen u. a. zu prüfen haben, „ob ein einzelnes Gesetz nicht mit einer Bestimmung der Verfassung des Deutschen Reiches in Widerspruch steht". Neben diese indirekte Rechtskontrolle, die eben nur anläßlich eines praktischen Einzelfalles stattfinden und auch nie zur Aufhebung des fraglichen Gesetzes führen kann, tritt die neue Verfassungsbestimmung, die nicht mehr incidenter, sondern prinzipaliter die Frage entscheidet, ob ein Landesgesetz mit dem Reichsrecht vereinbar ist und durch die Entscheidung gegebenenfalls das reichsgesetzwidrige Landesgesetz aufhebt. Ist es erst einmal zu einer solchen Entscheidung auf Grund von Art. 13 Abs. 2 der R.-V. gekommen, dann bleibt selbstverständlich für eine anderweite Prüfung kein Raum mehr.

Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Reichsgesetzmäßigkeit von Landesgesetzen können mannigfacher Art sein. Die neue Reichsverfassung gibt in den Art. 13 Abs. 2, 15 Abs. 3 S. 2 und 19 Abs. 1 drei verschiedene Fälle an. Man wird die letzten beiden Bestimmungen in einen gewissen Gegensatz zu

der ersten stellen können, mag auch allen dreien gemeinsam sein, daß sie von Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern handeln. Art. 19, soweit er hier in Betracht zu ziehen ist, umfaßt dabei den weitesten Gesichtskreis, wenn er von „Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reich und einem Lande" spricht. Eine bestimmte Gruppe solcher Streitigkeiten erfährt in Art. 15 Abs. 3 S. 2 ihre Regelung. Denn die Ausübung der „abhängigen" Reichsaufsicht, die Art. 15 behandelt, führt, sofern das betreffende Land eine andere Ansicht vertritt als das Reich, zu einer „Streitigkeit nichtprivatrechtlicher Art". Art. 15 Abs. 3 S. 2 kann man also als lex specialis zu Art. 19 Abs. 1 ansehen. Anders Art. 13 Abs. 2.

Er behandelt nicht nur Streitigkeiten zwischen dem Reich und einem Lande. Seine Anwendung kann bereits erfolgen, wenn nur Z w e i f e l darüber bestehen, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist; zu einer „Streitigkeit" braucht es also garnicht erst zu kommen. Außerdem brauchen diese Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten nicht z w i s ch e n dem Reich oder einem Lande zu bestehen. Es genügt, daß sie i r g e n d w o auftauchen, bei einer Behörde, einem Gericht oder einem Parlament des Reiches oder eines Landes. Mag dann auch die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde diese Zweifel nicht teilen, so ist sie dennoch berechtigt, den Antrag aus Art. 13 zu stellen. Gesetzlich festgelegt ist nur, von wem der Antrag auszugehen hat; gänzlich unbestimmt bleibt, bei wem Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten vorhanden sein müssen. Ja, es ist sogar denkbar, daß innerhalb eines Landes zwischen zwei Behörden eine solche Meinungsverschiedenheit auftritt, die der zuständigen Landeszentralbehörde den Anlaß geben kann, eine Entscheidung auf Grund von Art. 13 herbeizuführen. Danach kann also gar keine Rede davon sein, Art. 13 Abs. 2 etwa als lex specialis zu Art. 19 Abs. 1 und 15 Abs. 3 S. 2 zu bezeichnen.

Die Durchführung der Bestimmung des Art. 13 Abs. 2 ist durch ein besonderes Reichsgesetz vom 8. 4. 1920 (RGBl. 1920, 510) geregelt. Danach ist für die Entscheidung das Reichsgericht zuständig. Ferner ist durch das Landessteuergesetz vom 30. 3. 1920 (RGBl. 1920, 402; jetzt Finanzausgleichsgesetz vom 27. 4. 1926, RGBl. 1926, 203) zur Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten (nicht schon: Zweifeln!) zwischen dem Reichsminister der Finanzen und einer Landesregierung über die Rechtsgültigkeit einer landesrechtlichen Steuervorschrift der Reichsfinanzhof eingesetzt. Schließlich wäre noch zu erwähnen, daß nach dem am 1. 4. 1926 außer Kraft getretenen Besoldungssperrgesetz vom 21. 12. 1920 (RGBl. 1920, 2117) zur Entscheidung darüber, ob eine landesrechtliche Besoldungsvorschrift mit dem Besoldungssperrgesetz vereinbar ist, ein besonderes Reichsschiedsgericht zuständig war.

Das richterliche Prüfungsrecht der „obersten Gerichtshöfe“ des Art. 13 Abs. 2 der R.-V. beschränkt sich lediglich auf die Nachprüfung der l a n d e s rechtlichen Bestimmung. Eine Prüfung der einschlägigen r e i ch s rechtlichen Vorschriften auf ihre Verfassungsmäßigkeit darf nicht erfolgen. Das verbietet schon der klare Wortlaut der Verfassungsbestimmung. Im übrigen sind gerade gegenwärtig Bestrebungen im Gange, ein besonderes Gesetz zu schaffen, das eine Nachprüfung der Reichsgesetze in dem eben angegebenen Sinne ermöglicht.

Bisher liegen sechs Beschlüsse des Reichsgerichts und fünf Beschlüsse des Reichsfinanzhofs vor, in denen landesrechtliche Vorschriften für nicht vereinbar mit dem Reichsrecht erklärt werden. Es gibt jedoch noch zahlreiche Bestimmungen, deren Nachprüfung von Wichtigkeit wäre, besonders mit Rücksicht darauf, daß sie sich in V e r f a s s u n g s u r k u n d e n einzelner Länder befinden. Es seien nur Art. 35 der preußischen, § 14 und § 26 Abs. 2 der bayerischen, § 3 und § 19 Abs. 5 S. 2 der badischen Verfassungsurkunde herausgegriffen.

Zwei Fragen sind einer jeden derartigen Prüfung zugrunde zu legen: Ist eine reichsrechtliche Bestimmung vorhanden, die inhaltlich die zu prüfende Vorschrift umfaßt? Ist nach der zwischen dem Reich und den Ländern getroffenen Regelung der Gesetzgebungsbefugnisse (Art. 6 ff. R.-V.) die zu prüfende Vorschrift rechtsungültig? Im Falle des Art. 35 der preußischen Verfassung kommt man dann zu folgendem Ergebnis: Die einschlägigen reichsrechtlichen Bestimmungen sind Art. 36 R.-V. und § 11 RStGB. Auf die Staatsratsmitglieder kann Art. 36 nicht Anwendung finden, weil der Staatsrat keine Volksvertretung, kein Landtag, keine Erste Kammer im Sinne des Art. 17 R.-V. ist; ebensowenig § 11, weil der Staatsrat keine „gesetzgebende Versammlung“ ist. Er hat lediglich ein M i t w i r k u n g s recht bei der Gesetzgebung, aber kein Z u s t i m m u n g s recht. (Der einzige Fall, in dem er tatsächlich „zuzustimmen“ hat, ist in Art. 42 Abs. 4 pr. VU. gegeben, wonach bei der Feststellung des Staatshaushalts die Zustimmung des Staatsrats vorliegen muß. Die Feststellung des Staatshaushalts geschieht aber nur formell durch ein Gesetz; materiell liegt ein Verwaltungsakt vor.) Während demnach die erste der beiden Fragen zu einem negativen Ergebnis führt, trifft dies bei der zweiten Frage nicht in vollem Umfange zu. Der strafrechtliche Inhalt, sowohl der materielle wie der prozessuale, ist nichtig, weil diese Materien durch Reichsgesetze „erschöpfend geregelt“ sind. Lediglich das Dienststrafrecht gegenüber den Beamten ist Sache der einzelnen Länder. Nur insoweit ist Art. 35 a. a. O. mit dem Reichsrecht vereinbar.

Ganz entsprechend ist auch bei der Prüfung der anderen vier erwähnten Verfassungsbestimmungen zu verfahren.